FONCTIONNAIRE BLUES

Au cours des mois de juin et juillet derniers, le quotidien Fraternité-Matin *a publié une vaste enquête sur la fonction publique de la Côte d'Ivoire. Voici une version abrégée du dossier réalisé par le journaliste Kébé Yacouba.*

Généralement perçue comme le support principal de toute action de développement par les gouvernements des pays du Tiers-Monde, la fonction publique jouit d'une part importante des effectifs et des budgets nationaux. En Côte d'Ivoire, de 34 000 qu'ils étaient en 1970, les fonctionnaires sont maintenant plus de 75 000 répartis dans 36 départements ministériels. Voilà dix ans, la fonction publique accaparait 24 milliards de francs CFA par année, aujourd'hui, 180 milliards de francs CFA (un dollar canadien vaut environ 225 francs CFA).

Le mode de gestion du personnel étatique est hérité de la France. Le fonctionnaire consacre toute sa vie au service de l'État. En retour, ce dernier lui assure une carrière dont le développement et les débouchés le satisferont. Le fonctionnaire ivoirien est un travailleur privilégié. Au premier rang de ces privilèges se trouve la stabilité d'emploi. En effet, le risque pour un fonctionnaire ivoirien de se retrouver au chômage est quasiment nul, s'il est correct et intègre. Même fainéant et improductif, il est assuré de son salaire à toutes les fins de mois.

Un autre avantage de la vie de fonctionnaire en Côte d'Ivoire est que, pour plus de la moitié d'entre eux, elle se déroule à Abidjan. Le ministère de la Fonction publique reconnaît qu'il y a un excédent de fonctionnaires dans la capitale et une pénurie en régions.

L'enseignement primaire et l'Éducation nationale regroupent 39 p. 100 des effectifs ; les enseignants absorbent à eux seuls plus du tiers de la masse salariale. Les plus hauts cadres de l'enseignement débutent à 543 000 francs CFA par mois, beaucoup plus que les plus hauts cadres administratifs qui ne gagnent au départ que 139 000 francs. La disproportion est importante et ne correspond nullement aux rôles et aux compétences respectives. Par ailleurs, on constate la présence d'un nombre relativement élevé d'assistants techniques. Au nombre de 4000, la plupart d'entre eux œuvrent dans l'enseignement. Enfin, 15 p. 100 des agents de l'État ivoirien sont des femmes, exerçant pour la plupart des emplois subalternes.

En 1971, déjà, le ministre de la Fonction publique d'alors, Joseph Tadjo Ehue, déplorait la tendance du corps public « à se considérer comme un milieu privilégié et même comme une classe sociale un peu à part. » Si le modèle met à l'abri du chômage, il exige en retour certains devoirs. En principe, le fonctionnaire doit consacrer les 42 heures de la semaine légale de travail à l'administration qui l'emploie. Les heures de travail sont de 8 heures à 12h30 (samedi inclus) et l'après-midi de 15 à 18 heures. Il lui est également interdit d'exercer une activité privée lucrative par personne interposée.

« C'est une pagaille parfaitement organisée. Les fonctionnaires n'ont pas foi en ce qu'ils font. Ils ne savent pas que l'État, c'est d'abord eux. »

DES ABUS

Pourtant, il n'est pas besoin d'être inspecteur des services administratifs, pour constater que certains fonctionnaires ivoiriens (quelques responsables en tête), ont perdu de vue toutes ces obligations. On les retrouve entrepreneurs, commerçants, transporteurs, planteurs, etc. Ils passent, pour certains, la moitié des 42 heures légales à s'occuper de leurs affaires personnelles.

Soumis à un questionnaire, 95 p. 100 des fonctionnaires interrogés ont confirmé qu'il y a un véritable laisser-aller dans certains services publics; que les fonctionnaires sont, pour la plupart, désagréables avec les usagers; qu'ils arrivent très souvent en retard ou s'absentent carrément. Interrogés, des usagers se sont montrés totalement dégoûtés. Tel ce directeur d'une entreprise industrielle qui, depuis 1975, a coupé tout rapport avec l'administration. Parce que, dit-il : « C'est une pagaille parfaitement organisée. Les fonctionnaires n'ont pas foi en ce qu'ils font. Ils ne savent pas que l'État, c'est d'abord eux. Ils se permettent des libertés, qu'au grand jamais, je ne tolérerais dans mon entreprise. » Un inspecteur des Postes et Télécommunications croit pour sa part que le fonctionnaire ivoirien n'a pas encore perçu le sens de la chose publique. « Il ne sait pas pourquoi il travaille ni pour qui il travaille. » De son côté, un cadre d'une banque accuse les directeurs et les chefs de service de l'administration : « Ils ne donnent pas l'exemple, dit-il. Ils arrivent au travail à 10 heures le matin pour en repartir avant midi. L'après-midi, ils reviennent à 16h30, pour s'en aller avant 18 heures. Ils peuvent même se permettre de s'absenter toute une journée. Ils passent le plus clair de leur temps, quand ils sont présents, à téléphoner, ou à recevoir leurs amis. Pendant ce temps, le petit fonctionnaire fait ce qu'il veut ou ce qu'il peut. » Par ailleurs, les réponses des fonctionnaires et usagers de l'intérieur semblent indiquer une situation nettement meilleure qu'à Abidjan. L'absentéisme, les retards abusifs, l'inconscience professionnelle et le mauvais accueil seraient inconnus dans les services administratifs des régions. Selon un instituteur, cette bonne tenue serait due au fait que fonctionnaires et usagers se connaissent. « Les rapports sont plus fraternels et humains. Et l'agent de l'État est obligé de sauvegarder ses bonnes relations par un comportement professionnel exemplaire. »

MAL PAYÉS

Pour expliquer leur laisser-aller généralisé, les fonctionnaires de la

capitale pointent les bas salaires de la Fonction publique. Ces salaires ne permettraient pas de mener une vie décente. Certains disent même qu'ils ne peuvent que leur assurer le minimum vital!

Les salaires n'ont aucun rapport avec le caractère ronflant des titres : chef de service, sous-directeur, etc. Les employés de l'État font remarquer qu'il n'est pas normal qu'à diplôme égal et compétence égale, le fonctionnaire perçoive une rémunération trois fois moindre que celle de son « égal » du secteur privé.

« Avec un salaire de 65 000 francs CFA, dit un secrétaire de justice, je paye mon loyer à 14 000 francs, l'eau et l'électricité à 10 000 francs, et 34 000 francs de popote par mois. Je ne vis pas, je survis. » Un ingénieur des techniques agricoles qui touche 134 000 francs par mois avoue qu'il est obligé d'aller deux fois par semaine s'occuper de ses plantations. « Si le fonctionnaire est absent de son service, fait observer un haut cadre de l'administration, il n'est pas non plus à la maison. Il est tout simplement allé régler ses petits problèmes quotidiens ; il faut qu'il mange et qu'il fasse manger et soigner sa famille. Ce n'est pas en restant en permanence assis dans son bureau qu'il y arrivera. »

INJUSTICES ET LENTEURS

À part les salaires, l'un des principaux objets de récrimination des fonctionnaires concerne l'avancement. Normalement, un fonctionnaire gagne un échelon tous les deux ans. Mais cela n'est pas automatique. Le fonctionnaire doit d'abord être apprécié par son patron. Or, la majorité des fonctionnaires s'accordent pour dire que l'appréciation, une note entre 1 et 5, prend rarement en considération le travail du fonctionnaire mais dépend plutôt d'autres facteurs extra-professionnels. Pour certains chefs, la notation est le meilleur moyen de régler leurs comptes personnels avec leurs subalternes puisqu'ils ne sont pas tenus de faire connaître la note à l'employé. D'autres égarent volontairement les bulletins de notes afin de ne pas avoir à affronter le fonctionnaire évalué négativement ou pour bloquer l'avancement de subalternes perçus comme des rivaux.

Les fonctionnaires sont aussi les victimes de leurs collègues du ministère de la Fonction publique et des ministères qui les emploient. De nombreux nouveaux employés ne reçoivent leur premier salaire qu'après six, huit et même douze mois de travail. La Fonction publique de la Côte d'Ivoire explique les lenteurs en mettant la faute sur les fonctionnaires qui ne complètent pas leur dossier. Ensuite les ministères techniques, employeurs immédiats des fonctionnaires, n'acheminent pas toujours à temps les dossiers de leur personnel. C'est qu'il leur faut examiner à la loupe de nombreux diplômes, dont certains qualifiés de « peaux de bananes ».

En principe, le fonctionnaire ivoirien est assuré de conserver son emploi indéfiniment, mais cela dépend en fait du bon vouloir de son patron. La sanction la plus sévère prévue dans les statuts de la Fonction publique, est la suspension qui entraîne des réductions de traitement allant jusqu'à 50 p. 100 du salaire. Les abus sont tels que le chef de l'État est intervenu dès 1966 afin que les dossiers des agents de l'État, qui sont passibles d'une peine de révocation ou de congédiement, soient instruits dans les formes réglementaires.

CONCLUSION

L'impression générale qui se dégage à la fin de l'enquête est celle d'une fonction publique prisonnière de principes et de statuts hérités de l'époque coloniale, mais surtout d'une fonction publique dont les animateurs ne se comportent point, dans leur majorité, comme les serviteurs de l'État et les défenseurs de la chose publique.

L'espoir est que la Réforme administrative — mise en œuvre depuis 1977 — réussisse à transformer une administration traditionnellement confinée à des tâches de gestion en une véritable administration du développement. □

Cet article a été rédigé par le journaliste Kébé Yacouba et publié dans le journal Fraternité-Matin *d'Abidjan (Côte d'Ivoire).*

UN LEGS COLONIAL

Les fonctionnaires de la Côte d'Ivoire ne sont pas les seuls à vivre dans un climat d'angoisse. Une étude sur les traitements versés à la fonction publique dans sept pays africains subventionnés par le CRDI, a révélé que la différence considérable entre les salaires des hauts fonctionnaires et le salaire moyen du pays provoquait, sur le plan économique et éducationnel, un déséquilibre qui freinait le développement.

Cette recherche a été centrée sur le secteur public pour plusieurs raisons. La première et la plus évidente est sa prépondérance même dans les pays étudiés, soit l'Égypte, le Ghana, le Kenya, le Maroc, le Nigéria, le Soudan et la Tanzanie. Au Nigéria par exemple, le secteur public contribue 38 p. 100 du PIB (produit intérieur brut) et 65 p. 100 de tous les emplois. De plus (comme le souligne l'article *Fonctionnaire blues*), tous les gouvernements des pays nommés ci-haut considèrent la fonction publique comme le véhicule du développement, quelles que soient les stratégies choisies. Ils ont tous établi des programmes de développement ambitieux dont la mise en œuvre a exigé le recrutement massif d'effectifs — services de santé, enseignement public, vulgarisation agricole, investissement dans l'infrastructure. En Tanzanie, les emplois dans l'administration publique ont plus que doublé entre 1969 et 1974. Et la prépondérance de ce groupe, selon l'étude, s'exerce dans bien des domaines autres que le nombre des effectifs et la masse monétaire.

Pour toutes ces raisons et parce que les traitements de la fonction publique sont les seuls sur lesquels les gouvernements peuvent agir facilement, le secteur public était vraiment l'endroit idéal pour commencer des travaux.

Dans leur recherche de la justification des différences de traitements, les auteurs n'ont pu que rejeter l'hypothèse voulant que cet écart soit le résultat de l'offre et de la demande. La pénurie de ressources humaines qualifiées est contredite d'une part par le nombre d'étudiants inscrits à l'université et d'autre part, par le nombre de diplômés en quête d'emplois.

Il semble plutôt que l'écart des salaires soit un héritage de l'ère coloniale alors que les traitements offerts aux étrangers devaient être assez élevés pour les attirer dans un pays éloigné et « inhospitalier ». Dans certains des pays étudiés, des comités ou des commissions salariales ont été chargés de fixer les salaires de la fonction publique mais aucun n'a tenté de modifier en profondeur la structure salariale en usage. Seule la Tanzanie fait exception. Le gouvernement a réussi à instituer une politique salariale musclée visant à réduire les revenus des cadres et partant, à éliminer certaines situations réputées freiner le développement économique du pays.

Tout porte à croire que sauf dans les pays qui ont imposé des mesures pour redresser la situation, les hauts fonctionnaires touchent encore des traitements du même niveau que ceux des étrangers qui les ont précédés dans ces postes.

Et dans les cas où on a réussi à réduire l'écart des salaires, on le doit principalement à la nécessité de compenser l'augmentation du coût de la vie des travailleurs non qualifiés. Pour reprendre les mots de l'étude, « quelle que soit la couleur politique des gouvernements intéressés, ils n'ont eu d'autre choix que de s'efforcer de maintenir le simple niveau de subsistance des travailleurs au bas de l'échelle salariale. »

Hope Cadieux-Ledoux.

A world of differentials, R. Abdin, P. Bennell, O. Fajana, M. Godfrey, and B. Hamdouch, eds. London, Hodder and Stoughton in association with IDRC, 1983. 152 pages.